

Naar een nieuw forum voor ontwikkelingssamenwerking?

Het UN-DCF als opvolger van het OECD-DAC?

Joren Verschaeve¹

1. Inleiding

Het *Comité voor Ontwikkelingssamenwerking* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vierde in 2011 haar vijftigste verjaardag. In die halve eeuw wist het DAC zich te ontpoppen tot een van de belangrijkste internationale instellingen inzake ontwikkelingssamenwerking. Hierbij doet het comité dienst als forum voor Westerse donoren om na te denken over de omvang en de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp. De voorbije decennia bracht het DAC dan ook heel wat belangrijke ontwikkelingsnormen en –principes voort. Zo kwamen recent onder meer de Millenniumdoelen en de verklaringen van Rome en Parijs binnen het comité tot stand.² Toch uitte de internationale ontwikkelingsgemeenschap de voorbije jaren steeds meer kritiek op het DAC. Ontwikkelingslanden (OL) en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) hekelen het gebrek aan inspraak binnen de instelling en nieuwe donoren zoals de BRIC-landen weigeren de bestaande DAC-normen, in hun ogen producten van het Westen, na te leven. Bijgevolg werd er de voorbije jaren druk gespeculeerd over de toekomst van het DAC. Sommigen gaan zelf een stap verder en schrijven het comité ten dode op. In een adem gaat men dan ook op zoek naar een opvolger voor het DAC.^{3,4}

Een instelling komt hierbij steeds opnieuw ter sprake: het *Forum voor Ontwikkelingssamenwerking* (DCF) van de Verenigde Naties (VN). Het DCF, ressorterend onder de Economische en Sociale Raad (ECOSOC), werd eind 2007 opgericht door toedoen van de G77. Deze groep van OL had zich op de VN wereldtop (2005) immers fel afgezet tegen de bestaande, door het Westen gedomineerde, hulparchitectuur. Deze was in hun ogen immers te veel gebouwd rond instellingen zoals de Wereldbank of het DAC. Daarom kreeg de ECOSOC in 2005 een mandaat om een forum op te richten voor zowel donoren, OL als NGO's om na te denken over ontwikkelingssamenwerking. Een taak die uitmondde in de oprichting van het DCF.^{3,5} Deze VN-instelling komt hiervoor op tweejaarlijkse basis bijeen. Tussentijds vinden er echter ook heel wat voorbereidende vergaderingen plaats en een adviserende groep staat in voor de dagdagelijkse werking van de organisatie. Het DCF zelf wil zich vooral profileren als (kritische) evaluator van bestaande ontwikkelingsprincipes. Hiernaast wil de VN-instelling ook beleidsaanbevelingen formuleren en nieuwe initiatieven nemen op vlak van onder

¹ Joren Verschaeve is als doctoraal onderzoeker verbonden aan het Centrum voor EU-studies van de Universiteit Gent. Hij is gespecialiseerd in Europees ontwikkelingsbeleid en de vertegenwoordiging van de EU binnen internationale organisaties. Momenteel bereidt hij een proefschrift voor over de relatie tussen de EU en het DAC.

² A. Ruckert, 'Making Neo-Gramscian sense of the Development Assistance Committee', in R. Mahon & S. McBride (eds.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, UBC Press, 2008, 96-117.

³ N. Molina, 'Can the UN Development Cooperation Forum replace the OECD DAC as the place for global aid negotiations', *EURODAD*, 17 juli 2008.

⁴ R. Eyben, 'Enabling effective development. What goes on inside DAC spaces and who cares', paper presented at *Unpacking Foreign Aid Effectiveness*, London School of Economics, 21 June 2011.

⁵ A. Schoenstein & N. Raaber, 'Spotlight on the UN Development Cooperation Forum', *EURODAD*, 26 augustus 2010.

meer de effectiviteit van hulp.⁶ Aangezien het DAC momenteel deze taken waarneemt, wordt het DCF dan ook door velen gezien als de belangrijkste uitdager van het OESO-comité.⁴ Ook op de recente ontwikkelingstop in Busan (december 2011) werd duidelijk dat het DAC in de toekomst mogelijks meer rekening zal moeten houden met het DCF. De slotverklaring van de conferentie (art. 36) nodigt het DCF immers uit om de gemaakte afspraken mee op te volgen. Een taak die op voorgaande hulpconferenties in Rome, Parijs en Accra hoofdzakelijk voor het DAC werd weggelegd.^{7,8}

Toch blijft de academische aandacht voor het DCF vooralsnog beperkt. Zo bestaat er bijzonder weinig literatuur over deze nieuwe VN-instelling en ook de relatie tussen het DCF en het DAC werd tot op heden niet onderzocht. Dit neemt echter niet weg dat het bijzonder relevant is om meer uitgebreid stil te staan bij deze nieuwe ontwikkelingsinstelling. Het mogelijk succes van het DCF zal immers in sterke mate bepalen of ontwikkelingsnormen en –principes in de toekomst blijven tot stand komen binnen het DAC, dan wel de VN. Daarom gaat dit artikel na in hoeverre het DCF daadwerkelijk een uitdager (en mogelijke opvolger) is van het DAC. Hierbij wordt vertrokken van de assumptie dat het DCF enkel kan uitgroeien tot een centraal forum inzake ontwikkelingssamenwerking wanneer de internationale gemeenschap de instelling meer politieke legitimiteit toedicht als het DAC. Om dit na te gaan worden dan ook het DCF en het DAC met elkaar vergeleken op vlak van input-, output- en proceslegitimiteit (zie 3.1 en 3.2). Uit deze analyse blijkt dat het DCF geen volwaardige uitdager, laat staan opvolger is van het DAC (zie 4). Alvorens meer uitgebreid stil te staan bij deze resultaten, wordt in het volgend stuk uitgebreid aandacht besteed aan het concept politieke legitimiteit.

2. Over input-, output- en proceslegitimiteit

Binnen de wetenschappelijke literatuur bestaat er geen eenduidige definitie voor politieke legitimiteit. Het concept is dan ook een containerbegrip dat op verschillende manieren wordt ingevuld. Dit blijkt ook zeer duidelijk uit de discussie tussen voor- en tegenstanders van het DCF. Terwijl de eerste groep de VN-instelling als legitiem bestempeld omwille van haar representatieve samenstelling, verwijzen de voorstanders van het DAC naar de vele breed gedragen ontwikkelingsprincipes die het comité voortbracht.^{3,9} Deze invalshoeken komen ook terug in de wetenschappelijke literatuur over politieke legitimiteit. Volgens heel wat auteurs verwijst het concept immers zowel naar de acceptatie van een bepaald politiek systeem als naar de kwaliteit en de effectiviteit van de voortgebrachte ‘producten’.^{10,11,12}

Deze bevindingen stemmen overeen met de drie vormen van politieke legitimiteit die binnen de literatuur worden onderscheiden: input-, output- en proceslegitimiteit. De meest bekende vorm, inputlegitimiteit, wordt vaak gelijkgeschakeld aan *government by the people*. Politieke systemen worden hier legitiem bevonden wanneer ze een directe uitdrukking vormen van de wil van de (internationale) gemeenschap. Auteurs die onderzoek doen naar de inputlegitimiteit van een politiek

⁶ <http://www.un.org/en/ecosoc/dcf/index.shtml>

⁷ <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>

⁸ <http://www.oecd.org/>

⁹ B.Killen & A.Rogerson, ‘Global governance for international development: who’s in charge’, OECD/DAC-DCD Development Brief, Issue 2, 2010.

¹⁰ M.Baetens, I. Bedoyan, P. Burssens, H. Van Den Bulck & S.Walgrave, ‘WHO elected the WTO: de politieke legitimiteit van internationale organisaties (EU en WHO)’, Gent, Academia Press, 2004.

¹¹ T. Risse, ‘Transnational Governance and Legitimacy’, in A.Benz & Y.Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy: comparing national, European and international experiences*, London: Routledge, 2004, 179-199.

¹² F. Scharpf, ‘Governing in Europe: Effective and democratic’, Oxford: Oxford University Press, 1999.

systeem besteden daarom veel aandacht aan de manier waarop actoren vertegenwoordigd zijn. Verder staat men ook stil bij o.a. de frequentie van vertegenwoordiging.¹² Een tweede vorm, outputlegitimiteit, verwijst naar *government for the people*. Hierbij ligt de focus op de uitkomst van politieke besluitvormingsprocessen. Pas wanneer deze effectief blijken te zijn én in overeenstemming staan met de heersende normen en waarden binnen de (internationale) gemeenschap, is er sprake van een legitiem politiek systeem.^{10,12} Ten slotte wordt ook proceslegitimiteit als een vorm van politieke legitimiteit onderscheiden. Binnen deze traditie ligt de focus op de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen. Bijgevolg wordt niet gekeken naar de inhoud van een beslissing, maar wel naar de context waarbinnen deze tot stand kwam. Hierbij zijn zaken zoals transparantie, openheid, effectiviteit en de mate van geïnformeerdheid en deliberatie belangrijk.^{10,11,12}

Deze drie vormen van politieke legitimiteit staan ook centraal binnen dit artikel. Om na te gaan of het DCF daadwerkelijk een uitdager (en mogelijke opvolger) van het DAC is, worden beide instellingen op kwalitatieve wijze met elkaar vergeleken op vlak van input-, output- en proceslegitimiteit. Dit gebeurde op basis van onder meer het mandaat, de samenstelling, de besluitvormingsprocedures en de realisaties van beide instellingen. Deze data werden bekomen door middel van literatuuronderzoek, documentanalyse, interviews en participerende observatie.¹³ Hierbij werd gefocust op de periode tussen 2000 en 2012. De resultaten van deze analyse worden in het volgende deel van dit artikel uitvoerig toegelicht. Hierbij worden voor zowel het DCF als het DAC de drie vormen van politieke legitimiteit telkens apart besproken.

3. Resultaten

3.1. Het DCF

3.1.1. Inputlegitimiteit

Het hoeft weinig verbazing dat het DCF bijzonder goed presteert op vlak van inputlegitimiteit. De VN-instelling werd immers opgericht om, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het DAC, een forum te bieden aan zowel donoren, OL als NGO's. Bijgevolg is het DCF een van de weinige plaatsen binnen de internationale hulparchitectuur waar landen op gelijke voet kunnen nadenken over ontwikkelingssamenwerking.^{3,5} Toch is ook enige nuance geboden bij de inputlegitimiteit van het DCF. De VN-instelling is immers minder inclusief als haar affiliatie laat uitschijnen. Omdat het DCF ressorteert onder de ECOSOC wordt namelijk de samenstelling van dit orgaan gevolgd. Bijgevolg zijn niet alle 193 leden van de VN, maar 'slechts' de 54 lidstaten van de ECOSOC vertegenwoordigd binnen het DCF. Op het eerste zicht doet dit weinig afbreuk aan de inputlegitimiteit van de VN-instelling. Via allerhande mechanismen worden de zetels binnen de ECOSOC immers min of meer gelijk verdeeld over alle werelddelen. Hierdoor zijn zowel Westerse landen, BRICs als OL gelijk vertegenwoordigd binnen het DCF.⁶

Toch wordt de representativiteit van het DCF, en bij uitbreiding de ECOSOC, vaak in vraag gesteld. Zo voelen heel wat OL zich slecht of niet vertegenwoordigd binnen het DCF. Numeriek bezit de G77 veel zetels, echter door de sterke heterogeniteit binnen deze groep komen de belangen van heel wat OL

¹³ De interviews en participerende observatie hebben enkel betrekking op het DAC aangezien beide werden uitgevoerd in het kader van een ander onderzoek (januari, 2012).

niet of onvoldoende aan bod.¹⁴ Dit is ook het geval voor een aantal belangrijke (Westerse) donoren. Zo hebben onder meer Noorwegen, Zweden en de Europese Commissie momenteel geen stem binnen het DCF.⁶ Daarom vinden een aantal ontwikkelingsactoren de VN-instelling geen ideaal forum om initiatieven te nemen op vlak van o.a. donorcoördinatie, nochtans een taak die centraal staat binnen het mandaat van het DCF.^{15,16} Ten slotte doet ook de relatief lage frequentie van vergaderen afbreuk aan de inputlegitimiteit. Het DCF komt immers pas om de twee jaar formeel bijeen. Tussenin komen de weliswaar nog een viertal keer samen, maar dit neemt niet weg dat het DCF weinig opportuniteiten biedt om na te denken over ontwikkelingssamenwerking. Zo kwam de VN-instelling sinds haar oprichting, zes jaar geleden, slechts zeventien keer bijeen.⁶ Dit staat in schril contrast met andere ontwikkelingsinstellingen, binnen en buiten de VN¹⁷, die op jaarbasis minstens even hoge cijfers laten optekenen.^{18,19,20}

3.1.2. Outputlegitimiteit

Op vlak van outputlegitimiteit kan het DCF veel minder goede resultaten voorleggen. De voorbije jaren werd immers duidelijk dat de VN-instelling amper haar stempel kan drukken op de internationale ontwikkelingsagenda. Nochtans wil het DCF de bestaande principes binnen de ontwikkelingssamenwerking grondig evalueren en waar nodig extra beleidsaanbevelingen maken. Bovendien wil de VN-instelling ook fungeren als broedplaats voor nieuwe ontwikkelingsprincipes.^{6,21} Het DCF slaagt hier echter tot op heden niet in. Dit blijkt zeer duidelijk uit de *International Development Cooperation Reports* die in 2008²² en 2010²³ werden gepubliceerd. Beide rapporten vormen het sluitstuk van twee jaar werken, maar inhoudelijk wijken ze slechts in beperkte mate af van hetgeen het DAC, de Wereldbank en andere ontwikkelingsinstellingen al jarenlang verkondigen. Ook de vooropgestelde beleidsaanbevelingen zijn veeleer vaag en blijven in grote mate achterwege.^{22,23}

Enkel in sommige passages van het *International Development Cooperation Report* van 2008 neemt het DCF een meer kritische houding in ten aanzien van het DAC. Zo klaagt de instelling onder meer het gebrek aan inspraak van de OL aan bij de totstandkoming van de verklaring van Parijs. Ook het uitblijven van concrete resultaten op vlak van donorcoördinatie en ongebonden hulp worden aan de kaak gesteld. Maar ook hier slaagt het DCF er niet in om zelf met sterke alternatieven op de proppen te komen. Zelfs de intrinsieke waarde van deze DAC-normen wordt niet in vraag gesteld, ook al is men de mening toegedaan dat ze duidelijk niet werken.²² Enkel op vlak van duurzame ontwikkeling, niet toevallig een 'traditioneel' VN-thema²⁴, wist het DCF zich de voorbije jaren iets sterker te

¹⁴ J.Martens, 'The Never-ending Story of ECOSOC reform', *World Economy and Development in Brief*, 2006, 5, n.d.

¹⁵ *UN Doc. A/RES/60/1*, General Assembly. 2005 World Summit Outcome, 24 oktober 2005, 32-33.

¹⁶ *UN Doc. Economic and Social Council. Report of the First Development Cooperation Forum*, 1 juli 2008.

¹⁷ Denk maar aan het UNDP, de Wereldbank, het IMF of het DAC.

¹⁸ *OECD Doc. DCD/DAC/RD(2011)16/RD5*. DAC Meetings and International Events in 2012. 30 november 2011.

¹⁹ <http://www.undp.org/>

²⁰ <http://www.worldbank.org/>

²¹ *UN Doc. A/RES/61/16*, General Assembly. Strengthening of the Economic and Social Council, 9 januari 2007.

²² *UN Doc. E/2008/69*, Economic and Social Council. Trends and progress in international development cooperation, 23 mei 2008.

²³ *UN Doc. E/2010/93*, Economic and Social Council. Trends and progress in international development cooperation, 10 juni 2010.

²⁴ A.Lera St Clair, 'The role of ideas in the United Nations Development Programme', in M.Bøås & D.McNeill (eds.), *Global institutions and development: framing the world*, London, Routledge, 2004.

profileren.^{6,25} Dit neemt echter niet weg dat heel wat landen, waaronder ook leden van het DCF, de legitimiteit van de VN-instelling publiekelijk in vraag stellen. Velen zien het DCF immers als niets meer dan een praatbarak.^{23,26}

3.1.3. Proceslegitimiteit

Op vlak van proceslegitimiteit ten slotte is het DCF een eerder ambigue instelling. Enerzijds werken een aantal zaken zeer duidelijk de kwaliteit van het besluitvormingsproces in de hand. Zo is de werking van het DCF open en transparant. Dit maakt dat alle leden ten allen tijde goed op de hoogte zijn van wat zich afspeelt binnen de organisatie. Ook nieuw verkozen leden binnen de ECOSOC (en het DCF) hebben hierdoor weinig moeite om snel vertrouwd te raken met de manier van werken.^{5,6,14} Anderzijds hebben een aantal zaken ook een negatieve invloed op de kwaliteit van de besluitvorming. In de eerste plaats beschikt het DCF zelf over weinig analytische capaciteit. Daarom zijn beslissingen vaak gebaseerd op informatie die werd verzameld binnen andere hulpinstellingen zoals het DAC, de Wereldbank of het UNDP.^{6,8,26} Ook de formele aard van vergaderen zorgt voor een minder kwalitatieve besluitvorming. De leden van het DCF leggen immers elk op hun beurt een verklaring af om de eigen standpunten toe te lichten.⁶ Dit soort van (politiek geladen) verklaringen is typerend voor de VN, maar zorgt er tegelijk voor dat er weinig ruimte is voor deliberatie. Bovendien zorgt dit ervoor dat het vaak zeer moeilijk is om binnen het DCF tot een uiteindelijk compromis te komen.^{5,24,26}

3.2. Het DAC

3.2.1. Inputlegitimiteit

De meeste auteurs dichten het DAC weinig inputlegitimiteit toe.⁴ Veel van hen zien het comité immers enkel als een ‘clubje van rijke landen’. Een naam die het DAC te danken heeft aan het feit dat enkel (Westerse) donoren²⁷ vertegenwoordigd zijn binnen het comité.⁸ Toch is het DAC niet langer het selecte clubje van weleer. Sinds enkele jaren doet het comité er immers alles aan om meer inclusief te worden. Zo werd begin 2005, al dan niet onder druk van de aanhoudende kritiek op het DAC, de fameuze *outreach strategy* gelanceerd. Met deze strategie²⁸, die in 2008²⁹ en 2011³⁰ werd geactualiseerd, hoopt het DAC andere donoren actiever te betrekken (of op te nemen) binnen de eigen organisatie. De focus ligt hierbij in de eerste plaats op de OESO-leden die geen deel uitmaken van het DAC.³¹ Met succes, want nieuwe OESO-leden zoals Chili, Mexico, Israël of Slovenië nemen sinds kort als observerend lid deel aan de vergaderingen van het DAC. Dit is ook het geval voor een

²⁵ UN Doc. Economic and Social Council. Rethinking development: towards a new sustainable development architecture, November 2011.

²⁶ O.Barder, M.Gavas, S.Maxwell & D.Johnson, ‘Governance of the aid system and the role of the EU’, paper voorgesteld op *Conference on development cooperation in times of crisis and achieving the MDGs*, Madrid, 10 juni 2010.

²⁷ Momenteel telt het DAC 24 permanente leden: Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Europese Unie, Finland, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië, Ierland, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Zweden en Zwitserland. Ook de Wereldbank, het IMF en het UNDP zijn permanente observerende leden van het DAC.

²⁸ OECD Doc. DCD/DAC(2005)18/REV1, DAC Outreach Strategy, 2005.

²⁹ OECD Doc. DCD/DAC(2008)22/REV1. The DAC outreach strategy. Revision of outreach to non-DAC donors in light of OECD enlargement and enhanced engagement. 7 mei 2008.

³⁰ OECD Doc. DCD/DAC(2011)36/FINAL. DAC Global Relations Strategy, 15 december 2011.

³¹ Het DAC is immers een quasi autonome organisatie binnen de OESO met o.a. eigen toetredingscriteria. Ongeveer 1/3^e van de OESO leden maakt dan ook geen deel uit van het DAC.

aantal EU lidstaten zoals Polen, Tsjechië of Slowakije die geen deel uitmaken van de OESO. Wanneer we al deze observerende leden binnen beschouwing nemen, vertegenwoordigd het DAC momenteel reeds 38 donoren. Dit maakt het comité veel inclusiever als enkele decennia terug.³²

Toch kampt het DAC nog steeds met een aantal grote problemen op vlak van inputlegitimiteit. In de eerste plaats maken een aantal belangrijke ontwikkelingsactoren zoals de BRIC-landen geen deel uit van het comité terwijl het DAC hiervoor vragende partij is. Het comité wil immers dienst doen als forum voor alle belangrijke (en grote) donoren in de wereld.³³ Daarom probeerde het DAC de afgelopen jaren met onder meer de China studiegroep (2008)⁸ en de nieuwe *global relations strategy*³⁰ de BRIC-landen actiever te betrekken bij de organisatie. Toch tonen deze nieuwe donoren nog steeds bijzonder weinig interesse in het DAC.³⁴ Ten slotte maken ook de OL geen deel uit van het DAC. Enkel sommige subsidiaire werkgroepen zoals de *Working Party on Aid Effectiveness* vormen een uitzondering op deze regel.⁸ Het DAC toonde tot op heden echter ook nog nooit de intentie om OL actiever te betrekken binnen de organisatie. Het comité blijft hiermee trouw aan haar origineel mandaat: een forum bieden aan alle belangrijke donoren om na te denken over ontwikkelingssamenwerking.^{33,35}

3.2.2. Outputlegitimiteit

Op vlak van outputlegitimiteit legt het DAC wel goede cijfers voor. Het comité lag de voorbije decennia immers aan de basis van heel wat belangrijke ontwikkelingsprincipes en –normen. Zo kwamen onder meer de Millenniumdoelen³⁶ en de verklaringen van Rome en Parijs binnen het DAC tot stand. Hiernaast werden recent ook heel wat beleidsaanbevelingen geformuleerd rond ODA, gebonden hulp, fragiele staten, gender en *aid for trade*.^{2,8} Bovendien groeien deze richtlijnen vaak uit tot belangrijke internationale ontwikkelingsprincipes. Daarom mag er worden geconcludeerd dat het werk van het DAC in overeenstemming staat met de heersende normen en waarden binnen de internationale ontwikkelingsgemeenschap. Dit blijkt ook uit het feit dat OL en NGO's, beide niet vertegenwoordigd binnen het comité, de intrinsieke waarde van de DAC richtlijnen zelden in vraag stellen. Wel klaagt men regelmatig de uitblijvende implementatie en het gebrek aan inspraak bij de totstandkoming aan.^{2,9,34,37}

Hiernaast put het DAC ook outputlegitimiteit uit de effectiviteit van het eigen werk. Het comité slaagt er immers in om heel wat van de eigen richtlijnen *incontournable* te maken. Dit gebeurt door middel van *peer reviews*, een proces waarbij de ontwikkelingshulp van één van de DAC-leden onder de loep wordt genomen door de rest van het comité. Hierbij komen alle goede en slechte hulpprestaties van het desbetreffende land uitvoerig ter sprake. Nadien worden alle belangrijke bevindingen gebundeld in een rapport dat openbaar wordt gemaakt. Deze rapporten kennen een grote internationale weerklink, waardoor het voor de leden van het DAC moeilijk is om de belangrijkste richtlijnen van

³² Participerende observatie, 17 januari 2012.

³³ *OECD Doc. DCD/DAC(2010)34/FINAL*. DAC Mandate 2011-2015, 18 oktober 2010.

³⁴ P.Carroll & A.Kellow, *'The Organisation for Economic Cooperation and Development: a study of organisational adaptation'*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

³⁵ Interview, december 2011.

³⁶ Het DAC rapport *'Shaping the 21st century'* (1996) deed immers dienst als blauwdruk voor de Millenniumdoelen.

³⁷ K.Masujima, 'Good governance and the Development Assistance Committee: ideas and organizational constraints', in M.Bøås & D.McNeill (eds.), *Global institutions and development: framing the world*, London: Routledge.

het comité zomaar naast zich neer te leggen.^{38,39} Ook het DCD, het secretariaat van het DAC, hanteert een gelijkaardige werkwijze door op een continue basis informatie te verzamelen over de implementatie van DAC-richtlijnen en de resultaten openbaar te maken.⁸

3.2.3. Proceslegitimiteit

Ten slotte scoort het DAC ook goed op vlak van proceslegitimiteit. Heel wat auteurs zijn het er over eens dat het comité op een bijzonder effectieve wijze aan besluitvorming doet.^{2,34,37} Bovendien komt het merendeel van de beslissingen op een deliberatieve wijze tot stand. Bijgevolg kunnen de besluitvormingsprocessen binnen het DAC als kwalitatief worden bestempeld. Dit komt in de eerste plaats door de specifieke samenstelling van het comité. Aangezien OL en NGO's geen deel uitmaken van het DAC lopen de leden van het comité immers geen risico om publiekelijk aan de schandpaal genageld te worden wanneer er wordt gesproken over gevoelige thema's. Bijgevolg is het DAC een ideale plaats voor donoren om hun vuile was buiten te hangen en samen op zoek te gaan naar oplossingen voor deze ontwikkelingsproblemen.^{32,35,38} Bijgevolg hechten heel wat leden van het DAC veel waarde aan de eigen instelling. Dit blijkt ook uit de achtergrond van de meeste afgevaardigden aangezien veel van hen reeds voordien belangrijke functies bekleden op vlak van ontwikkelingssamenwerking.^{38,40} Ten slotte draag ook het DCD bij tot de kwaliteit van de besluitvorming binnen het DAC. Het secretariaat zorgt er immers voor dat de leden van het DAC over voldoende informatie beschikken bij het nemen van beslissingen.^{26,32,37}

4. Bespreking

Uit bovenstaande resultaten blijkt duidelijk dat het DCF en het DAC, ondanks een quasi-identiek mandaat, sterk verschillende hulpinstellingen zijn. Dit wordt ook weerspiegeld in de legitimiteitsproblemen waarmee beide kampen. Zo scoort het DCF bijzonder slecht op vlak van outputlegitimiteit, terwijl het DAC gecontesteerd wordt omwille van haar (Westerse) samenstelling. Wanneer we echter alles bij elkaar leggen, blijkt duidelijk dat vooral het DCF heel wat hindernissen treft in haar streven naar een centrale rol binnen de internationale hulparchitectuur. De VN-instelling wordt immers, in tegenstelling tot het DAC, gecontesteerd op vlak van zowel input-, output- als proceslegitimiteit. Vooral het uitblijven van belangrijke realisaties (bv. ontwikkelingsprincipes, beleidsaanbevelingen) wordt door heel wat actoren als problematisch gezien. Heel wat landen, waaronder ook leden van het DCF, zien de VN-instelling dan ook als een praatbarak. Bijgevolg hechten ze weinig waard aan het werk van het DCF.

Hiernaast wordt ook de representativiteit van het DCF frequent in vraag gesteld. Omwille van de geografische zetelverdeling binnen de ECOSOC zijn een aantal belangrijke donoren en OL immers niet vertegenwoordigd binnen het DCF. Dit maakt de VN-instelling volgens sommigen geen geschikt forum om na te denken over ontwikkelingssamenwerking. Ook een aantal leden van het DCF zijn deze mening toegedaan en stellen bijgevolg de meerwaarde van de instelling in vraag. Dit staat in schril contrast met het DAC dat sterk gewaardeerd wordt door de eigen leden. Toch wordt ook de representativiteit van het DAC, weliswaar enkel van buitenaf, in vraag gesteld door OL en NGO's. Ten kan het DCF ook niet terugvallen op een sterk secretariaat (met bijhorende analytische capaciteiten).

³⁸ Interviews, januari 2012.

³⁹ R.Manning, 'The DAC as a central actor in Development Policy Issues: experiences over the past four year', *Discussion paper German Development Institute*, 2008.

⁴⁰ H.Führer, 'The story of Official Development Assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation directorate in dates, names and figures'. Paris: OECD publishing.

Dit maakt het een pak moeilijker om op een effectieve en geïnformeerde manier aan besluitvorming te doen, iets wat proces- maar ook de outputlegitimiteit van het DCF zeker niet ten goede komt.

5. Conclusie

In dit artikel werd nagegaan in welke mate het DCF een uitdager (en mogelijke opvolger) is van het DAC. Heel wat ontwikkelingsactoren zien deze recent opgerichte VN-instelling immers uitgroeien tot hét centrale forum voor ontwikkelingssamenwerking binnen de hulparchitectuur. Een claim die vooralsnog gebaseerd is op buikgevoel. Daarom werden binnen dit artikel het DCF en het DAC met elkaar vergeleken op vlak van input-, output- en proceslegitimiteit. Er werd immers vertrokken van de assumptie dat het DCF enkel kan uitgroeien tot een centrale ontwikkelingsinstelling wanneer de internationale gemeenschap de VN-instelling meer politieke legitimiteit toedicht als het DAC. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. De resultaten van dit onderzoek tonen immers duidelijk aan dat het DCF gecontesteerd wordt op vlak zowel input-, output- als proceslegitimiteit. Dit gebeurt in de eerste plaats door landen die niet vertegenwoordigd zijn binnen het DCF, maar ook heel wat leden stellen de meerwaarde van de eigen VN-instelling in vraag. Hiertegenover staat het DAC dat enkel door buitenstaanders (OL en NGO's) onder vuur wordt genomen op vlak van inputlegitimiteit. Om die reden zal het DAC ook de komende jaren met voorsprong het belangrijkste forum voor ontwikkelingssamenwerking blijven. Het DCF daarentegen zal zich de komende jaren grondig moeten hervormen wil het op lange termijn daadwerkelijk deze rol van het DAC overnemen.